

## La Utopía de la Consulta Previa, Libre e Informada en Proyectos Mineros

*“Los pueblos indígenas y los gobiernos de América Latina están enfrentados por la minería.” ReVista - Harvard Review of Latin America*

**By Erika Quinteros,  
Research Associate at the Council on Hemispheric Affairs**

El pasado diciembre, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, decretó el estado de excepción en la provincia de Morona Santiago. El estado de excepción es el mecanismo utilizado en caso de agresión, conflicto armado, conmoción interna, calamidad pública o desastre natural, y bajo el que se pueden suspender derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión, tránsito e inviolabilidad de domicilio. La decisión fue tomada después que un enfrentamiento, entre el pueblo indígena shuar de la comunidad Nankints y las Fuerzas Armadas, terminase con la vida de un policía.

Pero este lamentable desenlace fue precedido por otro suceso turbulento. El gobierno ecuatoriano desalojó a ocho familias de la etnia shuar del cantón San Juan Bosco en agosto del 2016, argumentando que dichas familias habían invadido la propiedad de la empresa Explorcobres S.A. —operadora del proyecto cuprífero Panantza-San Carlos.<sup>[1]</sup> Sin embargo, líderes de varias organizaciones indígenas le recordaron al mandatario ecuatoriano que esas familias pertenecen a un pueblo originario, y que las concesiones se dieron ignorando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su derecho a una consulta previa, libre e informada.<sup>[2]</sup>

### ¿Qué es el Convenio 169?

El Convenio 169 de la OIT —también conocido como la Consulta Previa, Libre e Informada— compromete a los estados firmantes a preguntar a los pueblos interesados sobre medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo y consentimiento sobre dicha medida.<sup>[3]</sup>

El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, “es hasta el momento el único instrumento regulador internacional que otorga a los pueblos indígenas el derecho internacionalmente validado a un territorio propio, a su cultura e idioma, y que compromete a los gobiernos firmantes a respetar unos estándares mínimos en la ejecución de estos derechos”.<sup>[4]</sup> Fue acordado en 1989 y entró en vigencia el 4 de septiembre de 1991.<sup>[5]</sup> Desde entonces, 22 países en todo el mundo lo han ratificado y 14 de ellos son de Latinoamérica: México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador

(1998), Argentina (2000), Brasil (2002), Venezuela (2002), Chile (2008) y Nicaragua (2010).[\[6\]](#)

### **Países Andinos: de la firma a la realidad**

El estado colombiano ratificó el Convenio 169 en 1991 y 10 años después llevó a cabo la primera consulta previa relacionada a la actividad minera.[\[7\]](#) En el caso de Ecuador, pasaron 13 años y en Perú y Bolivia, pasaron 20 y 23 años, respectivamente. Pero no solo se trata de la dilatación *per se* para hacer cumplir el acuerdo, sino de la desconfianza, conflictos y muertes que han traído como consecuencia el no cumplir el tratado internacional. Según el Observatorio de Conflictos Mineros en Latinoamérica (OCMAL), Perú es el segundo país con el mayor número de conflictos mineros en la región y junto con Ecuador, Colombia y Bolivia —el bloque de países andinos— suman más del 44 por ciento del número total de conflictos relacionados a la actividad minera en Sudamérica.[\[8\]](#) Sin embargo, hay que reconocer que en los últimos años los gobiernos de países andinos han hecho esfuerzos para avanzar en la aplicación de la Consulta Previa. Estos esfuerzos, no obstante, son disparejos. En Perú, en el 2011, el entonces presidente Ollanta Humala promulgó la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios. Además, creó el viceministerio de Interculturalidad —parte del Ministerio de Cultura— para ser la entidad encargada de los procesos de consulta y crear la base de datos de los pueblos que serían beneficiados, entre otras responsabilidades. Hasta el momento se ha concluido con tres procesos de consulta minera y existen varios otros en proceso. Sin embargo, los pueblos originarios enfrentan una nueva amenaza, un nuevo proyecto de ley presentado en el 2016 pretende cambiar la Ley de Consulta Previa que tanto tiempo y sangre le ha costado a los pueblos indígenas en el país de los incas.[\[9\]](#)

Por su parte, los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y de Evo Morales en Bolivia cambiaron las constituciones de sus países en 2008 y 2009 respectivamente. En ellas reconocieron su condición de estados plurinacionales y reafirmaron su compromiso de respeto al derecho de la consulta previa, libre e informada. Sin embargo, en Bolivia, la primera consulta minera se llevó a cabo después de más de seis años de promulgada la nueva Constitución, y en Ecuador existen cinco proyectos emblemáticos que no están libres de conflicto. Uno de ellos es Panantza-San Carlos.

Colombia ha ido más allá y considera entre sus grupos étnicos beneficiarios no sólo a los pueblos indígenas, pero además a las comunidades afrocolombianas y rom. Sin embargo, los procesos de consulta no siempre se llevan cabo, no se finalizan y terminan con denuncias por falta de información.[\[10\]](#) En 2009 el gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe concedió a la empresa minera Muriel Mining Corporation los derechos de exploración en el territorio que habita la comunidad indígena Emberá, incumpliendo el Convenio 169.[\[11\]](#) Pero este tipo de casos no es único, ni de su gobierno ni de Colombia. Se repiten las mismas acciones tanto en los países andinos como en otros del hemisferio. La aplicación del Convenio 169 en Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador ha parecido una

utopía. Después de cinco años de realizada la primera consulta minera en la región andina, aún hay grandes desafíos.

En ese sentido, también es importante resaltar el rol de las empresas mineras en la solución y prevención de conflictos. Tan responsable como los estados nacionales, son las multinacionales que exploran y explotan sin considerar estándares mínimos de calidad ambiental, social y el cumplimiento del marco legal. Varias empresas mineras se niegan a aplicar el Convenio 169, lo que implica el riesgo de un conflicto social. El hecho de que el Convenio 169 haya sido firmado por pocos países en el mundo —como comentaba en el 2011 el entonces director de Asuntos Corporativos de la empresa canadiense Barrick Misquichilca, Gonzalo Quijandría— no le quita su vigencia y legalidad en los países en los que se ha ratificado.[12] Asimismo, Carlos Santa Cruz, entonces Vicepresidente Regional de la empresa estadounidense Newmont, después de años de conflicto, le negaba a las comunidades que viven alrededor del proyecto Conga su derecho a una consulta previa.[13] El conflicto aún no se ha resuelto.

Los procesos de consulta toman tiempo, demandan inversión y en todo caso existe el riesgo de no llegar a un acuerdo o consentimiento. Pero de eso se trata la democracia, de participar y dejar participar a quienes tienen una visión diferente de la vida y de su futuro. No se puede esperar a que —como sucedió en Colombia, en el proyecto Mandé Norte de la canadiense Barrick— la Corte Constitucional intervenga y suspenda actividades exploratorias, o peor aún, que civiles y militares tengan que morir para que los estados reconozcan los derechos inalienables de nuestros pueblos originarios.

***By Erika Quinteros,  
Research Associate at the Council on Hemispheric Affairs***

---

[1] Ministerio del Interior, <http://www.ministeriointerior.gob.ec/invasion-ilegal-de-28-predios-en-morona-concluyo-con-el-desalojo-por-orden-judicial/>

[2] “Rueda de Prensa CONAIE & CONFENIAE situación Panantza - Morona Santiago”, 15-12-2016, <https://www.youtube.com/watch?v=cm992D-b2Mk>

[3] International Labor Organization, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORM-LEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORM-LEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

[4] Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, <http://www.iwgia.org/derechos-humanos/procesos-internacionales/oit>

[5] Internacional Labor Organization, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314)

[6] Ibid

[7] Corte Constitucional, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-769-09.htm>

[8] El Comercio, <http://elcomercio.pe/sociedad/cusco/aprueban-proyecto-consulta-previa-exploracion-minera-noticia-1839475>

- [9] La Mula, <https://cartaselectorales.lamula.pe/2016/09/07/la-consulta-previa-otra-vez-en-riesgo/ilanegra/>
- [10] “Consulta Previa – Distorsiones y manipulaciones (Suarez, Cauca)”, 20-06-2011, <https://www.youtube.com/watch?v=l4oWcxuPZfI>
- [11] Environmental Justice Atlas, <http://ejatlas.org/conflict/proyecto-mand-norte-murind-colombia>
- [12] “Gonzalo Quijandría (Barrick): “La Consulta Previa podría trabar las inversiones mineras”, 30-05-2013 <https://www.youtube.com/watch?v=5QGemRpxz1U>
- [13] Ideelradio, <http://ideeleradio.blogspot.com/2011/11/newmont-se-opone-consulta-previa-con.html>